Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 158 (R 2048)

Voorstel van rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de procedure voor de goedkeuring en bekendmaking van verdragen. Het doel van het wetsvoorstel is de democratische legitimatie bij het sluiten, wijzigen en opzeggen van verdragen te vergroten. De bestaande werkwijze van de Staten-Generaal is ontoereikend. Deze werkwijze laat namelijk toe dat verdragen met een ieder verbindende bepalingen door de Staten-Generaal stilzwijgend kunnen worden goedgekeurd. Als de Staten-Generaal zich altijd uitdrukkelijk uitspreken over dergelijke verdragen, heeft de rechter meer houvast bij de interpretatie ervan.

2. Voorgeschiedenis

De mogelijkheid van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure werd ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1953. Al tijdens de grondwetsherziening in tweede lezing bleek er aanleiding te zijn voor een herziening van de bepalingen die betrekking hadden op het buitenlands beleid. Daartoe werd de commissie-Kranenburg ingesteld.[1] Deze commissie kreeg de opdracht mee te onderzoeken in hoeverre de pas ingevoerde grondwetsbepalingen wijziging behoefden. Inzake de bepalingen die gingen over de goedkeuringsprocedure van verdragen behandelde de commissie een aantal knelpunten. Zo stelde de commissie zich de vraag of het misschien wenselijk zou zijn om een uitzondering te maken voor de verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten, naast de uitzondering dat voor een verdrag dat afwijkt van de Grondwet ook altijd goedkeuring vereist is.[2] In het rapport van de commissie werd uiteindelijk geen advies opgenomen om een dergelijke bepaling op te nemen in de Grondwet, maar de leden Oud, Diepenhorst, Donner en Duynstee stelden

[1] Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4.
[2] Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 14.

kst-34158-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

in een minderheidsnota dat zij wel bezwaarlijk vonden dat sommige bepalingen uit verdragen een ieder verbindende kracht zou toekomen, terwijl er in het geheel geen parlementaire goedkeuring vereist was op grond van het toenmalige artikel 62 van de Grondwet.[3]

De commissie maakte wel bezwaar tegen het feit, dat als eenmaal duidelijk was dat een verdrag de goedkeuring behoefde van de Staten-Generaal, de goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen ook stilzwijgend kon plaatsvinden.[4] Daarom adviseerde de commissie dat goedkeuring van verdragen met bepalingen die een ieder kunnen verbinden, slechts uitdrukkelijk verleend zou moeten worden.[5] Dit advies werd echter niet opgevolgd door de regering.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is besloten slechts de basis van de goedkeuringsprocedure in de Grondwet te laten en voor de rest de goedkeuringsprocedure bij rijkswet te regelen. In 1994 trad derhalve de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: de Rgbv) in werking. De regering onderstreepte in de memorie van toelichting bij de Rgbv dat het uitgangspunt van de goedkeuringsprocedure onveranderd was gebleven: enerzijds een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement en anderzijds een opzet die erop gericht is om het de regering mogelijk te maken bij het treffen van internationale regelingen snel en efficiënt tot zaken te komen.[6]

Tijdens en vlak na de totstandkoming van de Rgbv stelde prof. dr. L.F.M. Besselink reeds dat parlementaire betrokkenheid bij verdragen onvoldoende was gewaarborgd.[7] Hij pleitte ervoor dat verdragen met een ieder verbindende verdragsbepalingen altijd uitdrukkelijk door de Staten-Generaal goedgekeurd zouden moeten worden.

3. Staatscommissie Grondwet

Bij koninklijk besluit is op 3 juli 2009 de staatscommissie Grondwet (hierna: de staatscommissie) ingesteld.[8] Deze commissie, onder voorzitterschap van prof. mr. W.M.E. Thomassen, kreeg als opdracht de regering te adviseren over de noodzaak tot wijziging van de Grondwet, onder andere in verband met de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde.[9] In november 2010 kwam het rapport uit. Over de wijze van parlementaire goedkeuring van verdragen adviseert de staatscommissie:

«De staatscommissie meent dat de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen een te grote uitzondering mogelijk maakt op het uitgangspunt van democratische legitimatie van belangrijke verdragen, door toe te staan dat verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten, of die bevoegdheden aan internationale organisaties opdragen die burgers rechtstreeks binden, bindend worden zonder parlementaire goedkeuring. Dergelijke verdragen kunnen leiden tot de beperking van de

[3] Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 23–24.
[4] Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 14.
[5] Kamerstukken II 1955/56, 4133 (R19), nr. 4, p. 14. De commissie stelde: «Het ligt dan ook in de rede, dat de goedkeuring van overeenkomsten, welke boven de dikwijls moeizaam tot stand gekomen, nationale wetgeving prevaleren – voor zover goedkeuring vereist is – niet dan uitdrukkelijk plaatsvindt.»
[6] Kamerstukken II 1988/89, 21 214 (R 1375), nr. 3, p. 2.
[7] L.F.M. Besselink, De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in Nederland, preadvies vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer 1996.
[8] Stcrt 2009, nr. 10354.
[9] Rapport staatscommissie Grondwet, p. 13.

burgerlijke vrijheden door de oplegging van plichten aan burgers en de beperking van grondrechten. Voor gebondenheid aan deze verdragen zou naar het oordeel van de staatscommissie altijd uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal vereist moeten zijn.
De staatscommissie geeft in overweging de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in deze zin aan te passen, zodat de democratische legitimatie van een ieder verbindende bepalingen is gewaarborgd. Er is op het hier besproken punt dan geen noodzaak de Grondwet te wijzigen.»[10]

Het kabinet reageert terughoudend:

«Het kabinet ziet evenmin aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop regering en Staten-Generaal, beide als onderdeel van de wetgevende macht, betrokken zijn bij de aanvaarding van internationale regels. Deze procedure is thans geregeld in artikel 91 van de Grondwet in samenhang met de rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Zij biedt naar het oordeel van het kabinet een adequaat evenwicht tussen de noodzaak dat de regering in het internationale verkeer effectief kan optreden en een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement. De overweging van de staatscommissie dat de rijkswet een te grote uitzondering maakt op het uitgangspunt van democratische legitimatie van belangrijke verdragen, behoeft naar het oordeel van het kabinet sterke nuancering; parlementaire goedkeuring is slechts in enkele uitzonderingsgevallen niet vereist.»[11]

4. Wetenschappelijke reacties

Sinds de inwerkingtreding van de Rgbv hebben verschillende auteurs zich uitgelaten over de vraag in hoeverre deze wet toereikend is om enerzijds ervoor te zorgen dat de regering effectief kan opereren in het internationale verkeer en anderzijds maximale parlementaire zeggenschap te garanderen. Zo stelt prof. dr. L.F.M. Besselink in 2007 dat er sprake is van een «constitutionele weeffout» doordat de Rgbv het toelaat dat verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten, niet noodzakelijkerwijs uitdrukkelijk goedgekeurd hoeven te worden.[12] In 2012 scharen mr. B. Van Mourik en mr. dr. R. Nehmelman zich achter het voorstel van de staatscommissie om in de Rgbv op te nemen dat verdragen die bepalingen bevatten die een ieder verbindend zijn uitdrukkelijk goedgekeurd dienen te worden.[13] Mr. C.B. Modderman sluit zich in 2013 ook aan bij het voorstel voor de betreffende wijziging.[14]

Mede gelet op het hiervoor besproken rapport van de staatscommissie Grondwet, de terughoudende reactie van het kabinet daarop, de bijdragen van diverse academici en de jurisprudentie (zie paragraaf 7) ziet de initiatiefnemer aanleiding om onderhavig wetsvoorstel in te dienen.

---

[10] Rapport staatscommissie Grondwet, p. 112–113.
[11] Kabinetsreactie van 24 oktober 2011, kenmerk 2011-2000456374, p. 11.
[12] L.F.M. Besselink, parlement en buitenlandse politiek, Over Constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik, Publicaties van de Staatsrechtkring, Staatsrechtconferenties nr.11, 2007, p. 177–204.
[13] B. van Mourik en R. Nehmelman, Herijking van de rol van het Nederlandse parlement bij de verdragsprocedure, in: H.R.B.M. Kummeling e.a. (red.), De samengestelde Besselink, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 157–171.
[14] C.B. Modderman, Tavernes voorstel van rijkswet, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2013, nr. 3, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 234–241.

5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De initiatiefnemer beoogt de artikelen 6 en 7 van de Rgbv in die zin te wijzigen dat de goedkeuring uitdrukkelijk moet worden verleend indien een verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet. Deze wijziging heeft tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om verdragen met een ieder verbindende bepalingen in werking te laten treden zonder uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal.

De initiatiefnemer realiseert zich dat niet op voorhand duidelijk is of een verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Als er van de zijde van de regering twijfel bestaat over de vraag of er bepalingen in het verdrag staan die mogelijk een ieder kunnen verbinden, dient het verdrag te worden onderworpen aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit achterwege te laten.

Nadat verdragsonderhandelingen succesvol zijn afgerond, kunnen zich twee situaties voordoen:

1) Het verdrag bevat naar de opvatting van de regering geen bepalingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden.
2) Het verdrag bevat naar de opvatting van de regering wel een of meerdere bepalingen die mogelijk naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden.

In de eerste situatie zal er ten opzichte van het huidige systeem aan de goedkeuringsprocedure niets veranderen. In de eerste plaats wordt nagegaan of binding aan het verdrag vereist dat op nationaal niveau uitvoeringswetgeving tot stand komt. Als hiervan geen sprake is, wordt de wenselijkheid om het verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen beoordeeld op basis van de verwachting dat het waarschijnlijk is dat het parlement met de regering van gedachten wil wisselen over het verdrag.[15] Indien de verwachting bestaat dat het parlement geen behoefte heeft aan een dergelijke gedachtewisseling, kan de goedkeuring stilzwijgend plaatsvinden.

De tweede situatie doet zich voor, wanneer er naar de opvatting van de regering bepalingen in het verdrag staan die mogelijk naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. In dat geval kan de goedkeuring van het verdrag slechts uitdrukkelijk verleend worden. Het verdrag wordt dan ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Het is aan de wetgever om een oordeel te geven over de vraag of een verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat. De regering komt met een eerste beoordeling van het verdrag. Net zoals het aan de regering is om aan te geven of een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet, is het aan de regering om een beoordeling te geven inzake de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen. Indien de regering van oordeel is dat er (mogelijk) bepalingen in het verdrag zijn opgenomen die een ieder kunnen verbinden, wordt het verdrag onderworpen aan de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure.

Indien de regering van oordeel is dat een verdrag géén een ieder verbindende verdragsbepalingen bevat, kan ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers, op grond van het eerste lid van artikel 5 van de Rgbv de wens te kennen geven dat het verdrag alsnog aan de uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen.

[15] Kamerstukken II 2012/13, 33 486, nr. 8, p. 2.

6. Gevolgen voor de rechtspraak

De rechter kan er in beginsel van uit gaan dat een verdrag geen bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden indien een verdrag stilzwijgend is goedgekeurd. Immers, de regering heeft een bewuste keuze gemaakt aan de hand van het criterium «naar haar inhoud een ieder verbindend» om het verdrag al dan niet voor te leggen ter stilzwijgende goedkeuring, en de leden van de Staten-Generaal hebben ervoor gekozen om het stilzwijgen niet te doorbreken.

Het wetsvoorstel beoogt echter niet de rechter te binden aan het oordeel van de wetgever. Het is thans vaste praktijk dat de rechter bij de beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling geschikt is een ieder te verbinden, kennisneemt van het standpunt van de wetgever. Op dit moment ontbreekt vaak echter een uitdrukkelijk oordeel van de wetgever of is het oordeel van de wetgever onvolledig, omdat hierover in de *travaux préparatoires*, in de toelichtende nota of in de Kamerstukken niets of slechts zeer weinig vermeld wordt. Als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de artikelen 6 en 7 van de Rgbv zal vaker dan nu een oordeel van de wetgever over de een ieder verbindendheid van verdragsbepalingen voorhanden zijn.

Dat heeft tot gevolg dat de rechter vaker kennisneemt van de opvattingen van de wetgever op dit punt. Daarbij ligt het in de lijn der verwachting dat de rechter, wanneer hij tot een ander oordeel komt dan de wetgever bij deze vraag, uitdrukkelijk zal motiveren waarom hij tot een andere conclusie komt dan de wetgever. Indien een verdrag stilzwijgend is goedgekeurd of op basis van artikel 7 van de Rgbv is meegedeeld aan de Staten-Generaal, heeft de regering in beginsel geoordeeld dat er geen bepalingen in het betreffende verdrag staan die mogelijk een ieder kunnen verbinden in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Dat laat onverlet, dat een rechter in een concrete zaak de een ieder verbindendheid van een verdrag later alsnog kan vaststellen, ongeacht de wijze waarop een verdrag is goedgekeurd. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat een dergelijke vaststelling ondubbelzinnig en uitdrukkelijk wordt gemotiveerd.

7. Jurisprudentie

Een voorbeeld van een verdrag dat stilzwijgend is goedgekeurd maar toch een ieder verbindende bepalingen bleek te bevatten, is de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie.[16]

Aan de orde was de vraag of artikel 8 lid 2 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging een ieder verbindend was in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Het WHO-Kaderverdrag werd stilzwijgend goedgekeurd.[17] Nergens in de verdragsprocedure werd op enig moment de vraag opgeworpen in hoeverre het verdrag een ieder verbindende bepalingen bevatte. Uiteindelijk heeft de Hoge Raad geoordeeld, overigens contrair aan de conclusie van de advocaat-generaal,[18] dat artikel 8 lid 2 van het verdrag wel degelijk geschikt is om een ieder te verbinden.[19] Deze rechtsgang laat zien dat er binnen de

---

[16] Het gerechtshof 's-Gravenhage oordeelde voor het eerst dat artikel 8 lid 2 van het verdrag een ieder verbindend is. ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4871, r.o. 2.1 t/m 2.11. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn er ook Kamervragen gesteld, zie Aanhangsel Handelingen II 2012/13, 2173.

[17] Kamerstukken I/II 2004/05, 29 927, nr. 1/A.

[18] ECLI:NL:PHR:2014:497. De advocaat-generaal concludeert, evenals de rechtbank 's-Gravenhage, dat artikel 8 lid 2 van het verdrag niet een ieder verbindend is.

[19] ECLI:NL:HR:2014:2928, r.o. 3.5.1 t/m 3.6.4.

rechterlijke macht anno 2015 nog steeds geen consensus bestaat over de vraag welke verdragsbepalingen een ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 94 van de Grondwet.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Het eerste onderdeel betreft een wetstechnische aanpassing. Dit onderdeel verplaatst de inhoud van het huidige tweede lid van artikel 6 van de Rgbv naar het eerste lid. Beide artikelleden hangen nauw met elkaar samen, en kunnen daarom beter worden samengevoegd. Deze wijziging verduidelijkt dat goedkeuring met ten minste twee derde meerderheid als bedoeld in artikel 91, derde lid, van de Grondwet, alleen vereist is als een verdrag afwijkt van de Grondwet of tot zodanige afwijking noopt.

Het tweede onderdeel voegt aan artikel 6 een nieuw tweede lid toe, dat regelt dat verdragen met een ieder verbindende bepalingen als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet aan uitdrukkelijke goedkeuring worden onderworpen.

In de praktijk betekent dit dat de regering bij elk verdrag tot een oordeel moet komen of dit verdrag volgens haar een ieder verbindende bepalingen bevat. Is dit het geval, dan moet het verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Bevat een verdrag geen een ieder verbindende bepalingen, dan is stilzwijgende goedkeuring mogelijk, of kan goedkeuring achterwege blijven, indien zich een van de in artikel 7 genoemde gevallen voordoet. Het is ook mogelijk dat de regering of een van de Kamers uitdrukkelijke goedkeuring wenselijk acht, ook al bevat een dergelijk verdrag geen een ieder verbindende bepalingen. Ook in die gevallen kan nog steeds een wetsvoorstel tot goedkeuring worden ingediend.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 6 van de rijkswet wordt uitdrukkelijk verwezen naar artikel 93 van de Grondwet. In dat artikel is vastgelegd dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, indien die bepalingen naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, een ieder verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt.
Uitdrukkelijke goedkeuring van een verdrag met een ieder verbindende bepalingen vindt plaats bij gewone meerderheid, tenzij dat verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, of daartoe noodzaken.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een verduidelijking van artikel 7. Dit artikel regelt in welke gevallen geen parlementaire goedkeuring van een verdrag is vereist. In de aanhef wordt verduidelijkt dat artikel 7 niet van toepassing is op verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten. In dat geval moet altijd de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure worden gevolgd. De redactie van artikel 7 sluit zo beter aan op de tekst van het voorgestelde artikel 6.

Artikel II

Artikel II van het wetsvoorstel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Geregeld wordt dat het wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Taverne